

مقومات الامن المجتمعي في التشريع الانتخابي

أ.م.و. محمدر سالم كريم

كلية القانون _ جامعة واسط

msalimkareem@uowasit.edu.iq

**الكلمات الافتتاحية: امن مجتمعي – تشريعات انتخابية
المخلص:**

يعد التشريع الانتخابي وسيلة لتعبيد طريق الاصلاح والاستقرار في المجتمع ولكنه يمكن ان يكون وسيلة للإحداث الخراب والفوضى اذا لم تتقن عملية تشريعه او عندما يُضمن نصوص تكفل مصالح بعض القوى على حساب قوى اخرى. وجاء بحثنا الموسوم (مقومات الامن المجتمعي في التشريع الانتخابي) لتقديم رؤية علمية حول العلاقة بين الامن المجتمعي والتشريع الانتخابي في ظل قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ ومدى كفايته في تنظيم مقومات هذا الامن وما يترتب عليها من اثار على استقرار المجتمع. وتم تشخيص ثلاث مظاهر لتلك العلاقة تمثل مظهرها الاول في العدالة والاستقرار المجتمعي التي يمكن تحقيقها عن طريق ضمان العدالة في التمثيل النيابي والعدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية. وتجلي المظهر الثاني في فكرة الاندماج الوطني للأقليات وموقف المشرع منها وكفاية الضوابط والمعيار المعتمدة في ضمان تمثيل عادل لها. وتضمن المظهر الثالث ترسيخ فكرة المسؤولية عن العمل النيابي وخلق ثقافة التفضيل والمحاسبة على اساس البرامج الانتخابية لدى الناخبين والاحزاب السياسية من اجل الوصول الى الحكم الرشيد.

Abstract

Electoral legislation is a means to pave the way for reform and stability in society, but it can be a means to cause ruin and chaos if the process of its legislation is not mastered, or when it includes texts that guarantee the interests of some forces at the expense of others. Our research, tagged (The Elements of Community Security in Electoral Legislation) came to present a scientific vision on the relationship between societal security and electoral legislation in light of Elections Law No. (9) of 2020 and the extent of its sufficiency in regulating the components of this security and its implications for the stability of society. Three aspects of that relationship were identified, representing its first manifestation in justice and societal stability that can be achieved by ensuring justice in parliamentary representation and justice in the division of electoral districts. The second aspect was manifested in the idea of national integration of minorities, the position of the legislator towards them, and the adequacy of the controls and

standards adopted to ensure fair representation of them. The third aspect included consolidating the idea of responsibility for parliamentary work and creating a culture of preference and accountability on the basis of electoral programs among voters and political parties in order to reach good governance.

المقدمة:

اصبح التشريع الانتخابي العمود الفقري لكافة الانظمة الديمقراطية التي تستند بشكل اساسي الى مبدأ سيادة الشعب في تكوين مؤسساتها الدستورية وادارة الحكم ، فالحكام يستمدون شرعيتهم من الشعب والشعب يمنحهم اياها من خلال الانتخاب والانتخاب تحدد مشروعيتها من قبل القانون. وبذلك اضحى الانتخاب الفيصل بين المراحل المظلمة التي عاشتها الشعوب في الماضي وما زالت تعيشها البعض منها تحت سطوة الانظمة الدكتاتورية وبين مراحل الانفتاح والتطور والتنمية وحقوق الانسان التي اصبحت تنعم بها اغلب الشعوب في ظل الانظمة الديمقراطية ، لذلك يوصف الانتخاب بأنه احدى نعم الانسانية في الوقت الحاضر التي حفظت للإنسان وجوده وكرامته.

ويمثل التشريع الانتخابي الوعاء التشريعي للعملية الانتخابية وعادة يصدر عن السلطة التشريعية وفق اسس يحددها المشرع الدستوري في اطار خصوصية البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية للنظام السياسي بما يضمن تحقيق اهدافه في بناء الدولة وحفظ وحدتها وضمان استقرارها. من هذا نجد ان التشريع الانتخابي يحتل مكانة خاصة في البناء الدستوري للأنظمة السياسية كونه المدخل لتوفير البيئة المناسبة لعمل كافة القطاعات والانشطة في الدولة ، فالعدالة بالتمثيل والاستقرار السياسي والاندماج الوطني وغيرها من الغايات السامية التي يهدف الى تحقيقها هذا التشريع ، تعد مقومات اساسية في الحفاظ على تماسك المجتمع وامنه واطمئنان الافراد الى حاضرهم ومستقبلهم. وبدلنا التاريخ على الكثير من المآسي لعدم مقبولية النتائج الانتخابية التي تتولد عند شعور الافراد بانعدام العدالة بالتشريع الانتخابي او انحيازه او عدم كفاءته في تحقيق طموحاتهم. من ذلك حاولنا البحث في مدى كفاية التشريع الانتخابي النافذ (رقم ٩) لسنة ٢٠٢٠ في المحافظة على الامن المجتمعي من خلال تشخيص مقوماته التي يتضمنها هذا التشريع وتحليل منهج المشرع في تنظيمها وتقييمها في ظل متطلبات الواقع السياسي للعراق.

اهمية البحث:

تدور اهمية البحث على الربط بين فلسفة المشرع الواردة في التشريع الانتخابي وفكرة الامن المجتمعي ، لرصد الثغرات وتقويم المسار التشريعي في تنظيم العملية الانتخابية من اجل تعزيز نزاهتها ومقبوليتها لدى جميع المتنافسين ، والتخفيف من ظاهرة الاضطراب والاعتراض والطعون بعد اعلان النتائج النهائية والتي يمكن ان تؤدي الى انهيار النظام السياسي وتفكك المجتمع.

مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في ان تبني اهداف سامية للتشريع الانتخابي النافذ كالعادلة والمساواة والحرية لا تكفي ما لم يحسن تنظيمها ، وجودة التنظيم تقوم على توافق

نصوص هذا التشريع مع مضمون تلك الاهداف كون هذه الاهداف ذات اثر مباشر بالمحافظة على الامن المجتمعي. لنكشف عن حقيقة مفادها ما امكانية الوثوق والاطمئنان للتشريع الانتخابي والفلسفة القائم عليها في اتمام عملية البناء السياسي واستقرار المجتمع ومنع انهياره في المستقبل.

منهجية البحث:

يقوم البحث على المنهج الوصفي والتحليلي من اجل وصف المبادئ والاحكام التي يقوم عليها التشريع الانتخابي، وتحديد مظاهر الفلسفة التشريعية في تنظيمها وربطها مع متطلبات الامن المجتمعي. وتحليل النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بها وتقييمها في ضوء مبادئ النظام الدستوري ومتطلبات الواقع للكشف عن مدى كفايتها في المحافظة على امن المجتمع واستقراره.

هيكلية البحث:

لقد قسمنا بحثنا الموسوم (مقومات الامن المجتمعي في التشريع الانتخابي) الى ثلاثة مباحث ، تناولنا في المبحث الاول دور هذا التشريع في تحقيق العدالة والاستقرار المجتمعي من خلال البحث في عدالة التمثيل النيابي وعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية. وعرضنا بالمبحث الثاني الى دور هذا التشريع في تحقيق الاندماج الوطني للأقليات من خلال البحث في كيفية تمثيلها من حيث فكرتها القانونية وضوابطها وعدالتها. اما المبحث الثالث فتناولنا به تكريس فكرة المسؤولية في العمل النيابي لبيان مظاهر انحرافه والمسؤولية عنها.

المبحث الاول: تحقيق العدالة والاستقرار المجتمعي

ان العدالة في حقيقتها شعور يتولد لدى الافراد للاطمئنان الى أعمال السلطات العامة وخاصة ما يرتبط منها بالانتخابات والنتائج المترتبة عليها ، وهي وفق هذا المفهوم تعد احدى اهم مقومات الامن المجتمعي التي يمكن ان يترتب على فقدانها انهيار النظام السياسي وانتشار مظاهر الاضطراب والفوضى وفقدان الثقة بالقانون والسلطات القائمة على تطبيقه. ويسعى المشرع من خلال التشريع الانتخابي الى تحقيق اعلى مستوى ممكن من العدالة في التمثيل النيابي وتقسيم الدوائر الانتخابية من اجل المحافظة على امن واستقرار المجتمع. وسنحاول تسليط الضوء على قدرة التشريع الانتخابي في تحقيق العدالة في التمثيل النيابي وعملية تقسيم الدوائر الانتخابية.

المطلب الاول: العدالة في التمثيل النيابي

يهدف التشريع الانتخابي الى تحقيق تمثيل نيابي عادل ومتساوي لجميع افراد الشعب بغض النظر عن اهلبيتهم وانتماءهم تجسيدا لمفهوم الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات. وهذا يساهم في اذكاء الشعور بالعدل والمساواة لدى الافراد تجاه العملية الانتخابية بما يعزز من مقبولية نتائجها ونشر الطمأنينة والامان في نفوسهم تجاه ادارة

الدولة وتوجهاتها للمراحل القادمة^(١). وتحرص الدساتير عادة على اعتماد مبدأ معين للتمثيل النيابي وادراجه في متن الدستور لضمان استقراره وثباته ومنحه قوة الالزام التي تتمتع بها النصوص الدستورية ، للأهمية التي يحظى بها هذا المبدأ في تحقيق العدالة والمساواة في التمثيل^(٢). ويراد بهذا المبدأ عدد الافراد الذين يقابلهم مقعد نيابي واحد في مجلس النواب ، وهذا ما نصت عليه المادة (٤٩/اولا) من دستور ٢٠٠٥ بقولها (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله...). فالمشرع الدستوري حدد مبدأ التمثيل النيابي بمعدل نائب واحد لكل مائة الف نسمة وهو نص صريح وواضح يمكن ان نستخلص منه الحقائق الآتية:

اولا: ان مبدأ التمثيل النيابي يحدد على اساس عدد نفوس الشعب وليس على اساس عدد الناخبين ، بمعنى الحق بالتمثيل النيابي يشمل جميع ابناء الشعب من دون النظر الى اهليتهم او سلوكهم او محل اقامتهم او جنسهم او انتماءهم. والتمثيل النيابي بهذا المفهوم يسهم بشكل فاعل في تلبية متطلبات الامن المجتمعي من حيث تعزيز مفهوم المواطنة والانتماء للوطن ووحده^(٣).

ثانيا: ان مبدأ التمثيل النيابي هو من يحدد عدد النواب على المستوى الوطني وعلى مستوى الدوائر الانتخابية ، فالعدد الكلي لأعضاء مجلس النواب يحدد في ضوء العدد الكلي للسكان ، اما عدد النواب لكل دائرة انتخابية فيحدد على اساس عدد نفوس تلك الدائرة. وبما ان عدد المقاعد النيابية ذي اهمية خاصة في بناء الدولة وتشكيل السلطات وتوزيع القوى داخل المجالس النيابية ، فأن مبدأ التمثيل النيابي يمكن ان يحقق مستوى عال من الشفافية في ممارسة حق الانتخاب والترشيح لدى الافراد وفي منظور الاحزاب السياسية ويعطي للنتائج الانتخابية قدر اكبر من المقبولية^(٤).

ثالثا: ان التطبيق الامثل لمبدأ التمثيل النيابي يقتضي وجود احصاء دقيق لعدد السكان في الدولة ، واللجوء الى الية التقدير في تحديد عدد النفوس امر غاية بالخطورة وقد يؤثر سلبا على قناعة الافراد بالعملية الانتخابية والنتائج المترتبة عليها. فالتقدير في عدد السكان لكل دائرة انتخابية قد يرجح كفة فئة معينة على اخرى او حزب على اخر أي انها قد تستغل من اجل التمييز الحزبي او العرقي لتحقيق مأرب سياسية^(٥).

رابعا: ان اصفاء الطبيعة الدستورية على مبدأ التمثيل النيابي تعني انه ملزم لكل السلطات وفي كل الاوقات الا ان ذلك لا يعني انه غير قابل للتعديل فيمكن اعادة النظر

(١) ديفيد بيتهام وكيفن بويل ، مدخل الى الديمقراطية (الانتخابات الحرة العادلة) ، ط١ ، ترجمة غريب عوض مكتبة مؤمن قريش ، البحرين ، ٢٠٠٧ ، ص٣٥.

(٢) إيريك كيسلاسي ، الديمقراطية والمساواة ، ترجمة جهينة لاوند ، ط١ ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص٨٧.

(٣) د. داود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص٥٩٧ .

(٤) د. محمد محمود العجامة ، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ، ضمانات استقلال المجالس التشريعية ، مؤسسة الخليج للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص٩٢.

(٥) د. مها بهجت يونس واقبال عبدالله امين ، اثر مبدأ المراجعة الدورية على تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق _ جامعة النهرين ، المجلد (٢٣) ، العدد (٤) ، ٢٠٢١ ، ص٥٩.

به وفق الآليات الدستورية للتعديل. وبالعودة الى تطبيق هذا المبدأ على ارض الواقع خلال العملية الانتخابية الاخيرة نجد ان المشرع بموجب قانون الانتخابات النافذ لم يلتزم بمنطوقه كونه حدد عدد مقاعد مجلس النواب بـ(٣٢٩) مقعداً^(١) في حين ان جميع التقديرات الرسمية لعدد سكان العراق تقول انه تجاوز (٤٠) مليون نسمة أي ان التطبيق السليم لمبدأ التمثيل يقتضي ان يكون عدد مقاعد مجلس النواب هو (٤٠٠) مقعد او اكثر. واذا كان المشرع لا يرغب بزيادة عدد اعضاء مجلس النواب فالأحرى به تعديل نص المادة (٤٩/اولا) من دستور ٢٠٠٥ وليس مخالفة احكامها^(٢).

المطلب الثاني: العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية

تعد الدوائر الانتخابية النطاق المكاني لممارسة الحقوق السياسية المتمثلة بالانتخاب والترشيح والعمل الحزبي، ويتوقف عليها فاعلية الصوت الانتخابي بحكم حجم الدائرة وعدد سكانها وتنوعهم الحزبي والعرقي وعدد المقاعد المخصصة لها. وعملية تقسيم الدوائر الانتخابية من العمليات ذات الطابع الفني والسياسي التي تقوم على التوفيق بين عوامل متعددة مثل الاقليم والسكان في ظل مبدأ التمثيل وعدد المقاعد للخروج بنتيجة نهائية خالية من التمييز والمحاباة مع وجوب اقرارها بتشريع خاص يخضع لكل اوجه الرقابة التي تخضع لها اعمال ومراحل العملية الانتخابية.

الفرع الاول: منهجية المشرع في تقسيم الدوائر الانتخابية

تحتل عملية تقسيم الدوائر الانتخابية اهمية متميزة في المنظومة القانونية الخاصة بالانتخابات وميدان واسع للنقاش السياسي والقانوني ، ويحكمها عدد من المبادئ اهمها استقلال وكفاءة السلطة التي تقوم بها وقابليتها للمراجعة الدورية في كل دورة انتخابية وعند كل احصاء سكاني جديد. وادراكا من المشرع الدستوري بأن الطبيعة المتغيرة لهذه العملية يستحيل معها فرض حالة الجمود وتقدير حالة الثبات والاستقرار لكونها غير قابلة لذلك مما حمله على اتخاذ موقفا واضحا تجاهها بأن يترك عملية تنظيمها الى المشرع العادي دون أي قيود على ارادته^(٣).

وعندما ادرك المشرع الدستوري ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية لا تصلح للتنظيم في متن الدستور ، اصبح المشرع العادي يملك سلطة تقديرية واسعة في اختبار الاسلوب الامثل لتقسيمها ، وكانت امامه عدة خيارات اولها جعل الدولة دائرة انتخابية واحدة تضم جميع مقاعد مجلس النواب ويستطيع الناخب فيها التصويت لأي مرشح على مستوى

(١) فقد نصت المادة (١٣/اولا) على ان (اولا: يتكون مجلس النواب من (٣٢٩) ثلاثمائة وتسعة وعشرين مقعداً يتم توزيع (٣٢٠) ثلاثمائة وعشرين مقعداً على المحافظات وفقاً لحدودها الإدارية لحين إجراء التعداد العام للسكان ويتم توزيع (٩) تسعة مقاعد حصة كوتا وفقاً للبند(ثانياً) من هذه المادة).

(٢) سعد مظلوم عبدالله ، الضمانات القانونية لتقسيم الدوائر الانتخابية ، بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية ، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، العدد ١ ، السنة ١ ، ٢٠١٥ ، ص ٥٠.

(٣) ويلاحظ ان موقف المشرع الدستوري في ظل دستور ٢٠٠٥ جاء مماثلاً لموقف المشرع الدستوري في الولايات المتحدة الامريكية حيث لم يتطرقا الى موضوع الدوائر الانتخابية واكتفيا بتحديد معيار للتمثيل النيابي. تنظر المادة (١) من الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧ المنشور في الموسوعة العربية للسناتير العالمية ، جمهورية مصر العربية ، مجلس الامة ، ص٦٧٣.

الدولة ممن يراه مناسب لتوجهاته وميوله^(١). وثانيها تقسيم اقليم الدولة الى عدد من الدوائر الانتخابية ويخصص لكل دائرة عدد من المقاعد يتناسب مع عدد نفوسها ، وفي هذه الحالة لا يستطيع الناخب التصويت الا لمرشحي دائرته الانتخابية. والمعيار المحدد لحجم الدائرة الانتخابية اما ان يكون اداريا كاعتماد التقسيم الاداري للدولة كما فعل المشرع في الدورة الانتخابية الاولى والثانية والثالثة والرابعة التي اعتمد فيها الحدود الادارية للمحافظات في تقسيم الدوائر الانتخابية^(٢) او جغرافي معين كما فعل المشرع في الدورة الانتخابية الخامسة الذي قسم المحافظات الى عدة دوائر انتخابية بأحجام مختلفة^(٣). وثالثها: الاخذ بالدوائر الفردية بان يقسم اقليم الدولة الى عدد من الدوائر الانتخابية يكون مساويا لعدد مقاعد مجلس النواب المراد انتخابه بحيث يخصص مقعد واحد لكل دائرة انتخابية^(٤).

ونعتقد ان تفضيل أي من الخيارات المتقدمة يجب ان يستند الى مسألتين اساسيتين هما مدى ملائمتها الى متطلبات الواقع وفعاليتها في تحقيق عدالة التمثيل النيابي وهو امر ليس بالهين تحقيقه ما لم تكن عملية التقسيم قادرة على تحقيق التوازن بين العناصر المادية والعناصر القانونية لكل دائرة وتوظيفها بشكل يضمن تحقيق اكبر قدر من المقبولية والعدالة للنتائج المترتبة عليها^(٥). فالمشرع وان كان يملك حرية الاختيار في تقسيم الدوائر الانتخابية الا انها ليست حرية مطلقة كونها مقيدة ببعض القيود التي تفرضها مقتضيات تحقيق العدالة والمساواة في عملية التقسيم. ويمكن الاطلاع على طبيعة تلك القيود على النحو الاتي:

اولا: ان عملية التقسيم يجب ان تحقق المساواة بين الدوائر الانتخابية من خلال عدد المقاعد المخصصة لكل منها ، وبما ان مبدأ التمثيل هو (مقعد لكل مائة الف نسمة) فأن كل دائرة يجب ان تحصل على عدد من المقاعد مساويا لعدد نفوسها ، ولا يقبل التفاوت العددي في هذه الحالة الا اذا كان بسيط وغير مؤثر. ونطرح مثلا لذلك هو اذا كان عدد نفوس احدى المحافظات (١٠١٠٠٠٠) مليون وعشرة الف نسمة ومحافظة اخرى عدد نفوسها هو (١٠٩٠٠٠٠) مليون وتسعون الف نسمة ، فاذا منح المشرع لكل محافظة

^(١) وقد اعتمد المشرع هذا الخيار في انتخابات المجلس الوطني للحكومة الانتقالية بموجب المادة (٣) من القسم الثالث من قانون الانتخابات الصادر بموجب امر سلطة الائتلاف رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤ التي جاء فيها (سيكون العراق دائرة انتخابية واحدة ، وسيتم توزيع جميع المقاعد في المجلس الوطني على الكيانات السياسية من خلال نظام للتمثيل النسبي).

^(٢) تم اعتماد هذا الخيار في انتخابات مجلس النواب للدورة الاولى بموجب المادة (١٥/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على ان (تكون كل محافظة وفقا للحدود الادارية الرسمية دائرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب انتخابات ٣٠ كانون الثاني/ ٢٠٠٥ (المتعمد على نظام البطاقة الترمينية).

^(٣) وهذا ما اخذ به المشرع بموجب المادة (١٥/اولا) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ التي نصت على ان (تقسم الدوائر الانتخابية المتعددة في المحافظة الواحدة).

^(٤) وهذا الخيار يتطلب تطبيقه امور فنية قد لا تتوافر في أي نظام سياسي ، ويلاحظ ان عدد الدوائر الانتخابية يحدد وفق هذا الخيار بأسلوبين: الاول: اذا تم اعتماد نظام الانتخاب الفردي فيكون عدد الدوائر مساويا لعدد مقاعد المجلس النيابي. اما اعتمد نظام الانتخاب بالقائمة فيكون عدد الدوائر مساويا لعدد النواب ومقسوما على العدد المحدد لكل قائمة. د. عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية وضماتها الدستورية والقانونية ، دار الجامعيين ، مصر ، ٢٠٠٢ ، ص ٧٧٩ .

^(٥) د. عادل عبد الرحمن خليل ، مدى دستورية انظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة ومصر دراسة تحليلية مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٣١ .

منهم (١٠) عشرة مقاعد فقد اخل بمبدأ المساواة وجافى مبادئ العدالة لأنه اضعف القوة التصويتية لناخبي المحافظة الاخيرة وكانت نسبة الزيادة في عدد نفوسها معتبرة وتستحق الجبر والتمثيل. ما بالك اذا تجاوز عدد نفوس بعض المحافظات التي لم تحظى بالتمثيل النسبة التي يتطلبها مبدأ التمثيل للحصول على مقعد نيابي^(١).

ثانياً: ان عملية التقسيم يجب ان لا تكون وسيلة لتثبيت الاغلبية في مناطق معينة لغرض تحقيق مكاسب انتخابية. فمثلاً عند تقسيم المحافظة الى عدة دوائر انتخابية قد يعمد المشرع الى تثبيت الاغلبية التابعة الى حزب معين من خلال وضع منطقتهم ضمن دائرة انتخابية ذات اغلبية مغايرة او تجزئة تلك المنطقة بين عدة دوائر انتخابية^(٢).

ثالثاً: يجب ان يكون شكل الدوائر الانتخابية منطقياً ، فلا يجوز ربط منطقتين او اكثر منفصلتين عن بعضهما في دائرة انتخابية واحدة ، ولا يجوز ان تتخذ الدائرة شكلاً طويلاً او متشعباً لغرض جمع عدد من المناطق تتفق في ميولها السياسي وتقطنها ذات الاغلبية في دائرة واحدة^(٣).

ولا شك ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية هي احدى الوسائل القانونية التي يمكن من خلال تحقيق الامن والسلام في المجتمع ، فكلما كانت تلك العملية مقبولة لدى الافراد اصبح النتائج المترتبة عليها مقبولة وتجد هناك حالة من الارتياح والاطمئنان لدى هيئة الناخبين بأن اصواتهم ستكون فعالة ومؤثرة وتذهب الى الاختيار المحدد لها. ولا يخفى على احد ان عملية التقسيم هي احدى اللبنة الاساسية للعملية الانتخابية ، وان ما يصيبها من تشوه او انحراف ينعكس على العملية الانتخابية برمتها ، واذا وصل الانحراف الى درجة المخالفة الدستورية فذلك يعد سبباً كافياً للطعن فيها وامكانية الغاء القانون الذي صدرت بموجبه مما يخلق حالة من الاضطراب وعدم الاستقرار السياسي.

الفرع الثاني: مدى ملائمة عملية تقسيم الدوائر الانتخابية لتحقيق العدالة

ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية في العراق شغلت حيزاً كبيراً من المناقشة في مجلس النواب عند تشريعه قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ ، وكانت احدى اهم المسائل الخلافية بين اعضاء المجلس واخذت وقتاً طويلاً حتى تم الاتفاق على صيغتها النهائية^(٤). ومما يمكن تأشير به هذا الصدد ان عملية التقسيم في التشريعات الانتخابية السابقة لم تكن تشكل حالة خلافية بالشكل الذي تسببت به في هذا التشريع ، وفي اعتقادنا ان ذلك يعود الى رغبة المشرع في تقليل حجم الدوائر الانتخابية وتقسيم المحافظات الى عدد من الدوائر الانتخابية الذي وجدته البعض وسيلة لتحقيق مكاسب سياسية من خلال حرمان بعض الاحزاب من الاستفادة من كبر حجم الدوائر الانتخابية في جمع اصوات

(١) محمد سالم كريم ، الضوابط الدستورية لتحقيق مبدأ المساواة في ممارسة حق الترشيح ، بحث منشور مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١) ، العدد (٢٨) ، ٢٠١٦ ، ص ٢٨٧.

(٢) د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص ٧٨٨ - ٧٨٩.

(٣) محمود سامي ، تعديل الدوائر الانتخابية هل ضرورة سياسية أم ضرورة قانونية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد ١١ ، السنة ٢٢ ، ١٩٩٨ ، ص ٣٤٠.

(٤) حول حجم الخلاف الذي اثارته عملية تقسيم الدوائر الانتخابية والآراء المطروحة بشأنها يمكن مراجعة (عقد الدوائر الانتخابية المتعددة تهدد بأزمة سياسية في العراق) ، مقال منشور على الموقع الالكتروني للعربي الجديد <https://www.alaraby.co.uk> تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/١٢ الساعة ٥:٢٣ مساءً

ناخبهم لضمان فوز مرشحهم ، وان صح هذا القول فتكون الغاية غير مشروعة من تقليل حجم الدوائر الانتخابية ، وهو مطعن خطير في عدالة تلك العملية^(١). ومن جانب آخر يمكن تسجيل ملاحظات موضوعية على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية في ظل قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ بالشكل الآتي:

اولاً: ان الاحصائيات السكانية المتوافرة قبل تشريع هذا القانون تشير ان عدد نفوس العراق ما يقارب (٤٠٠٠٠٠٠٠) اربعون مليون نسمة ، وهذا يفترض ان عدد اعضاء مجلس النواب لهذه الدورة هو (٤٠٠) نائب. في حين اقر عدد الاعضاء في هذا التشريع (٣٢٩) نائب معنى ذلك ان الدوائر الانتخابية لم تحصل على استحقاقها الحقيقي من المقاعد أي ان عدد مقاعدها لا يتناسب مع عدد نفوسها^(٢).

ثانياً: ان المشرع عمد الى جمع مناطق متفرقة ومنفصلة في دائرة انتخابية واحدة ، وهذا اخلال بين في عملية التقسيم ، وكان الاخرى بالمشرع ايجاد طريقة افضل لمنع حصول ذلك ما دام التقسيم ضمن حدود المحافظة^(٣).

لذلك نرى ان عملية التقسيم لم تكن بالمستوى المطلوب ولم تتوافق مع متطلبات المساواة والعدالة واحكام الدستور ومن ثم اصبحت تشكل شائبة على العملية الانتخابية ، وندعو المشرع الى اعادة النظر فيها حتى لا تكون سببا لحالة عدم الاستقرار السياسي الذي شهده النظام السياسي بعد اعلان نتائج الانتخابات لكثرة الطعون وعدم القبول بها من اغلب الاحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات. واذا ما اضفنا لعملية التقسيم عوامل اخرى كعملية الفرز والعد الالكتروني نجد ان التمثيل النيابي وما يقتضيه من العدالة مقوم اساسي من مقومات الامن المجتمعي ، ويتحمل المشرع المسؤولية اولا واخيرا عن تحقيقه والمحافظة عليه.

المبحث الثاني: الاندماج الوطني للأقليات

ترتبط مسألة تمثيل الاقليات ارتباط مباشر بفكرة الاندماج الوطني وقد اثارت خلافا فقهيًا واسع المجال بين تمثيل الاقليات على اساس خصوصيتها وتمثيلها على اساسها انتماءها الوطني ، وكلا الاتجاهين يتفقان حول هدف واحد وهو تحقيق تمثيل عادل للأقليات لكن بالطريقة التي يراها صحيحة من منظاره السياسي والاجتماعي. وسنحاول تسليط الضوء على موضوع تمثيل الاقليات وعلاقته بالأمن المجتمعي من خلال الاجابة عن التساؤلات الآتية: لماذا تمثل الاقليات وكيف تمثل ومدى عدالة تمثيلها.

^(١) كما يلاحظ ان هذا القانون شرع في ظروف استثنائية الفت بظلالها على عملية التشريع خاصة وان ارادة المشرع آنذاك تعرضت الى ضغوط كبيرة من قبل الشارع ، وهذا يعني ان المشرع فقد استقلاله في مواجهة ناخبه بشكل قد يسمح بتحكم ارادات معينة في عملية التقسيم ، ولا يمكن انكار دور الظروف التي يوضع فيها التشريع على مضمونه. د. اسماعيل صمصاع غيدان ود. علاء عبدالمحسن العززي وحيدر عزيز صالح ، الضمانات القانونية لعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٤ ، ٢٠٢١ ، ص ٢٣٤.

^(٢) وهذا ما اكدته الاحصائيات الرسمية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط الاتحادية للعام ٢٠٢٠ التي قدرت عدد نفوس العراق بـ(٤٠,١٥٠,١٧٤) نسمة. يمكن مراجعة تلك الاحصائيات منشورة على الموقع الالكتروني للجهاز المركزي للإحصاء: <http://cosit.gov.iq/ar/?option=com> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٧ الساعة ١١:٣٣ مساءً.

^(٣) وهذا ما يظهر جليا في جدول تقسيم الدوائر الانتخابية الملحق بقانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ عندما جمع بين منطقة الشحيمية والنعمانية المتجاورتان مع قضاء الحي المنفصل عنهم في دائرة واحدة.

المطلب الاول: مظاهر الفكرة القانونية لتمثيل الاقليات

ان تمثيل الاقليات يعد من الاشكاليات التي واكبت ظهور النظام الديمقراطي واعتماده كنظام للحكم في اغلب الدول في الوقت الحاضر كون الانظمة الدكتاتورية لا تعبر اهمية للإرادة الشعبية بصورة عامة ولا تهتم لوجود الاقليات ولا يوجد ضمن فلسفتها مجال للتمثيل كونها تستبد على الجميع. ان انتشار مبادئ النظام الديمقراطي واستنادها الى ارادة الشعب ابرزت اشكالية تمثيل الاقليات التي راح القائمين على تلك الانظمة الى الانقسام بين مؤيد ورافض لتمثيلها منطلقين في ذلك الخلاف من فكرة الاندماج الوطني ومدى انسجامه مع طموحات الاقليات وتوجهاتها. في البداية لا بد لنا من التعرف على مضمون ذلك الخلاف من اجل تحديد معالم الفكرة القانونية لتمثيل الاقليات في ظل دستور ٢٠٠٥.

اولا: ترجيح المفهوم المجرد للوحدة الوطنية لرفض التمثيل الخاص للأقليات في المجالس النيابية

ينطلق اصحاب هذا الرأي من فلسفة المبدأ النيابي العام ان النائب يمثل الامة ككل ووفقا لهذا المفهوم لا محل في النظام النيابي لأي صورة من صور التمثيل الخاص ، فمصالح الاقلية السياسية والاقلية الدينية مكفولة من قبل المجالس النيابية. ويستندون في رأيهم ايضا الى ان منح الاقليات تمثيلا خاصا في المجالس النيابية يكرس خصوصيتها الدينية والسياسية ويعقد عليها فرصة الاندماج بالمصالح والتوجهات العامة ، وهذا يحد من افاق العمل النيابي التي يصبح فيه النائب والناخب في اطار تمثيل الاقليات ينظرون الى المصالح العامة والقضايا الوطنية من منظار مصالح الاقلية وهو منظار محدود الافق لا يتلائم مع متطلبات النظام النيابي والمهام الملقاة على عاتق النواب والمجالس النيابية. واصحاب هذا الرأي لا يمانعون ان يكون للأقليات تنظيم حزبي خاص بها ، او تمثيلها بمرشحين معينين طبقا لقواعد المنافسة في العملية الانتخابية كل ما في الامر هم يرفضون فكرة التمثيل الخاص للأقليات^(١).

ثانيا: توسيع فكرة الوحدة الوطنية لتحظى الاقليات بتمثيل عادل في المجالس النيابية

يرى اصحاب هذا الاتجاه ان الاقليات فئة مستضعفة في المجتمع لا تكون لها القدرة على الدفاع عن حقوقها ومصالحها في ظل هيمنة الاغلبية على الحكم ، وان وجود نواب يمثلونها في المجالس النيابية تجسيد للوحدة الوطنية التي تفترض ان يجد كل ناخب شخصا يمثله نيابيا بما يتلائم مع طموحاته من دون الاضرار بحقوق بقية الافراد. ويرون ان الوحدة الوطنية يمكن ان تتحقق عن طريق تمثيل الاقليات بصورتين الاولى: هي تمثيل هيئة الناخبين بشكل حقيقي بالمجالس النيابية وعدم استبعاد أي فئة من ان يكون لها تمثيل عادل. والصورة الثانية: ان تمثيل الاقليات يضمن استقرار الدولة ويحفظ السلم والامن المجتمعي ، فالأقليات في بعض الاحيان تكون كالفئة الموقوتة تبحث عن

^(١) صديق صديق حامد ، دور القوانين الانتخابية في الادارة السلمية للتعددية الاثنية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠١٣ ، ص١٩٦. وكذلك د. عطا الله غشام ، قوانين الانتخاب بين التشريع والفقہ والاجتهاد ، مطبعة صادر للنشر ، عمان، الاردن ، ٢٠٠٧ ، ص١٢٩ .

وجودها وخصوصيتها في التكوين السياسي والاجتماعي للدولة واذا ما ضاق خناقها انفجرت بوجه الاغلبية للحصول على خصوصيتها بالقوة. وانسجاما مع هذا التطويع لفكرة الوحدة الوطنية يؤمن اصحاب هذا الرأي بفكرة التمثيل الخاص للأقليات ويرونها الوسيلة الامثل لحفظ حقوقها بالتمثيل^(١).

وعند العودة الى احكام دستور ٢٠٠٥ نجد انه لم يكن واضحا بالنص على حق الاقليات بالتمثيل الخاص في مجلس النواب ، رغم انه اقر بأن العراق متعدد القوميات واكد على وجوب حفظ وجود الاقليات وحقوقها ، الا انه لم ينص صراحة على وجوب تمثيلها نيابيا بشكل خاص. والنص الوحيد الذي يفيد ذلك هو نص المادة (٤٩/اولا) التي جاء فيها (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه). فأن عجز هذا النص اثار الى تمثيل المكونات وليس الاقليات وبشكل غير ملزم حيث استخدم عبارة ويراعى التي لا تفيد الالزام^(٢).

والسؤال هنا هل هذا النص يكفي كأساس دستوري لاعتماد نظام كوتا المكونات من قبل المشرع العادي وذلك بحجز مقاعد خاصة للأقليات في مجلس النواب. نعتقد ان هذا النص يكفي كأساس لمنهج المشرع في تبني نظام كوتا المكونات كونه منح المشرع سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال للتصرف وفق متطلبات الواقع. وعند الرجوع الى الواقع نجد انه يدعم هذا التوجه بقوة الى درجة انه لا يترك للمشرع بديلا عن هذا المنهج ، فحالة التحول نحو النظام الديمقراطي اوجدت رغبة لدى جميع المكونات في ان تحفظ حقوقها بالدستور والنظام السياسي ، وعملت الاقليات منذ اول عملية انتخابية بعد عام ٢٠٠٣ على ترسيخ خصوصيتها بالنظم الانتخابية مستعينة بذلك الامم المتحدة واجهزتها التي اشرفت على العمليات الانتخابية في العراق^(٣).

المطلب الثاني: ضوابط تمثيل الاقليات

ان تمثيل الاقليات لا بد ان يخضع الى عدد من الضوابط لكي ينتج اثره ويحقق غاياته ويصبح منسجما مع احكام الدستور ، ويمكن بيان تلك الضوابط وفق التقسيم الاتي:

^(١) د. عصام نعمة اسماعيل ، الميثاق الانتخابي اللبناني (صحة تمثيل الطوائف والتيارات السياسية) بحث مقدم في اعمال ندوة الجغرافية الانتخابية في لبنان ، منشورات منظمة السلم الاهلي في لبنان ، ٢٠٠٢ ، ص ١١٧. وكذلك د. مهدي صالح ، الانتخابات والهوية الوطنية ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم السياسية ، الجمعية العراقية للعلوم السياسية ، العدد ١٠٥٥ ، ٢٠٠٥ ، ص ٩٢ .

^(٢) ان مسألة تمثيل الاقليات في المجالس النيابية في العراق لم تكن وليدة دستور ٢٠٠٥ وكان اول تطبيق لها في ظل اول دستور عراقي الصادر عام ١٩٢٥ وتمثل ذلك بضمان تمثيل حقيقي للموسوية والمسيحية الا ان تراجع عدد اليهود في تعداد ١٩٥٧ الى (٣٠٠٠) نسمة ، حمل المشرع على تعديل القانون الانتخابي لقصر التمثيل على المسيح فقط. د. علي يوسف الشكري ، الوسيط في النظام الدستوري العراقي ، ط١ ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، بابل ، العراق ، ٢٠١٧ ، ص ١١٦ .

^(٣) راند شهاب احمد ، الحماية القانونية للأقليات في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون _ جامعة كربلاء ، السنة ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢ ، ١٨٠ .

اولاً: المعيار العددي

ان من الامور الاساسية في تمثيل الاقليات هو ان يكون عدد نفوسها مناسباً للتمثيل في المجلس النيابي ، والسبيل الامثل لتحديد العدد المناسب هو معيار التمثيل النيابي أي ان عدد نفوس الاقلية يجب ان يكون على اقل تقدير مساوياً لعدد النفوس التي يتطلبها مقعد واحد في المجلس النيابي. اما اذا كان عدد نفوسها اقل من ذلك فانه لا يصلح للتمثيل ولا يضر في ذلك زيادته الى اكثر من مقعد في المجلس النيابي. وبناء على ذلك يمكن الاستناد الى عدد نفوس الاقلية لقياس مدى اهليتها للتمثيل نيابياً فعندما يكون نفوسها اقل مما يتطلبه المقعد في المجلس النيابي فلا يمكن تمثيلها والقول بغير ذلك يمثل خرقاً لمبدأ المساواة الذي فرضه المشرع الدستوري والتزم به^(١).

ثانياً: معيار التجانس السياسي

وجدت المحكمة الاتحادية الأمريكية ان تمثيل الاقليات لا يكون مجدياً ما لم يكن هناك تجانس بين افرادها في توجهاتهم السياسية ، أي ان تكون هناك ارادة سياسية موحدة يلتف حولها ابناء الاقلية يؤمنون بها ويدافعون عنها ويرشحون من يرونه مناسباً لتمثيلهم في المجالس النيابية على اساس ذلك. ونجد في ذلك عين الصواب لان الاقلية اذا كانت مشتتة سياسياً فالأولى ترك مسألة الاختيار والتمثيل لإرادتهم الشخصية حسب ما تحملهم اليها توجهاتهم السياسية ، فذلك يجلي عن الاقلية مظلومية التمثيل كون عدم القدرة على ايصال ممثليها الى المجلس النيابي لا يعود للمنافسة او هيمنة الاغلبية وانما مرده عدم اصطاف افرادها حول مرشحيها والتفريط بأصواتهم لمصلحة الاحزاب المنافسة^(٢). وندعو المشرع العراقي الى تبني هذا المعيار بشكل واضح وصریح كون التمثيل في مجلس النواب ليس هبة من احد وانما هو حق يقوم على مبدأ المساواة وضرورات الواقع ، ولا يمكن معه السماح لناخبي الاقليات بالاستفادة من التمثيل مرتين مرة من خلال حجز مقاعد لصالحهم في مجلس النواب ومرة بالسماح لهم بالتصويت ضمن الاقتراع لمن يرونه مناسباً لتوجهاتهم السياسية.

ثالثاً: مراعاة التوزيع الجغرافي للأقلية

يثير التوزيع الجغرافي للاقليات اشكالية قانونية تتعلق بالطريقة الامثل لتمثيلهم عند تقسيم الدوائر الانتخابية ، فالاقلية التي يتواجد افرادها ضمن منطقة واحدة يمكن تمثيلهم من خلال اعتبار تلك المنطقة دائرة انتخابية مستقلة في حدود عدد نفوسها وتخصيص عدد يناسبها من المقاعد النيابية او تقسيمها الى عدد من الدوائر الانتخابية ما دامت الاقلية متماسكة وتستطيع تحقيق الفوز لمرشحيها. والاشكال يثار بقوة عندما تكون نفوس الاقلية موزعة بين اكثر من دائرة انتخابية فهل يتم تمثيلهم بعدد من المقاعد ضمن احدى تلك الدوائر او يمثلون بعدد مناسب من المقاعد في كل دائرة يتواجدون فيها ام يتم تمثيلهم

^(١) فقد اعتمدت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية عدد من المعايير لتمثيل الاقليات لضمان اتفاهه مع مبدأ المساواة. ينظر في ذلك قرار المحكمة العليا الأمريكية في حكمها الصادر في قضية (Thornburg v. Gingles) عام ١٩٨٦.

^(٢) خالد سليمان، مسيرة حقوق الاقليات الدينية في تركيا، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد ٣، ٢٠٠٧، ص ٣٢.

بدائرة انتخابية واحدة على مستوى الدولة^(١). ومن المؤكد ان الخيار الاول غير منطقي بأن يتم اضافة مقاعد الاقليات على احدى الدوائر الانتخابية التي يتواجدون فيها دون بقية الدوائر وإن كان بالشكل الذي يتناسب مع عدد نفوسهم ، لان ذلك قد يؤدي الى تفتيت الاقلية وتفضيل دائرة انتخابية على اخرى فضلا عما يتضمنه من خرق لأحكام الدستور كون تلك الدائرة ستخصص لها مقاعد يفوق استحقاقها الحقيقي طبقا لمبدأ التمثيل النيابي. اما الخيار الثاني فقد تبناه المشرع العراقي بموجب المادة (١٣/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ التي خصص بموجبها تسعة مقاعد للأقليات موزعة على الدوائر الانتخابية التي يقطنها افرادها. وهنا لنا عدد من التساؤلات التي نسجلها على موقف المشرع وستتخذ من الاقلية المسيحية مثلا لطرح تلك التساؤلات:

اولا: ان المشرع خصص (٥) مقاعد للمسيحيين بالعراق ، ونعتقد ان هذا العدد لا يتناسب مع عددهم في العراق ، وبذلك يكون المشرع قد وضع نفسه في حومة المخالفة الدستورية لأنه خالف مبدأ التمثيل الدستوري بأن يقابل كل مقعد في مجلس النواب مائة الف نسمة علاوة على ان ذلك يفقد فكرة تمثيل الاقليات موضوعها وعدالتها.

ثانيا: ان المشرع خصص مقعد واحد في المحافظات (بغداد ونيوى واربيل وكروك ودهوك) ، ونعتقد ان تخصيص مقعد واحد للمسيحيين في محافظة نينوى فيه اجحاف وغبن لهذه الاقلية كون استحقاقها اكثر من ذلك ضمن هذه المحافظة. ثالثا: ان من المتوقع وجود مسيحيين يقطنون محافظات اخرى غير التي خصص لهم فيها مقاعد نيابية ، فيا ترى من يمثلهم في تلك المحافظات ، وهل هم مستثنون من فكرة تمثيل الاقليات ام انهم يمثلون بنواب من خارج دائرتهم الانتخابية ، وهذا تمايز بالتمثيل لا يمكن قبوله من وجه نظر الدستور^(٢).

وهذا ما يدعونا الى القول بأن المشرع العراقي لم يكن صائبا في تمثيل الاقليات وندعوه الى العدول عن هذا الاسلوب والخذ بالخيار الثالث المتمثل بجعل الاقلية دائرة انتخابية واحدة على مستوى الدولة تخصص لها مقاعد تتناسب مع عدد نفوسها بالداخل والخارج يتنافس عليها مرشحو الاقلية مع تقييد حقهم بالتصويت على تلك الدائرة فقط دون غيرها.

رابعاً: مراعاة استحقاق الاقلية عند استبدال اعضاء مجلس النواب

ان سلامة التنظيم القانوني لتمثيل الاقليات يقتضي ان يبقى تمثيل الاقليات عادلا وموافقا لأحكام الدستور بدءا من لحظة اعلان نتائج الانتخابات وانتهاء بالدورة الانتخابية ، وعليه عند حصول متغيرات قانونية او سياسية على نواب أي من تلك

(١) د. محمد حسن فتح الباب ، الحقوق السياسية للأقليات في الفقه الإسلامي والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص١٢٧.

(٢) ويلاحظ ان ذلك هو احد اوجه الطعن المقدم بعدم دستورية بنود المادة (١٣) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ الخاصة بتمثيل الاقليات والذي ايدته المحكمة وفضت بعدم دستورية تلك النصوص بحكمها ذي العدد (٤٣/اتحادية/٢٠٢١).

الاقليات يفترض ان يعالج وفق ما يقتضي به حكم الدستور^(١). وهنا يمكن ان نطرح الفرضيات الاتية:

اولا: اذا عدل احد مرشحو الاقلية عن تمثيلها بعد المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات ، ونعتقد ان مقعد ذلك النائب محجوزا لتلك الاقلية بموجب القانون ولا يحق له الامتناع عن تمثيلها بحكم التزامه القانوني والاخلاقي تجاهها. وندعو المشرع الى اعتماد نظام قانوني معين لمواجهة مثل هذه الفرضيات التي يمكن ان تخل بعدالة التمثيل النيابي مستقبلا.

ثانيا: اذا انتهت عضوية احد نواب الاقلية في مجلس النواب لأي سبب كان فكيف يتم استبداله بنائب جديد ، وفي هذه الفرضية نرى ان أي تنظيم قانوني يخص استبدال النواب ينبغي ان يحترم حقوق الاقلية في التمثيل والمحافظة على عدد المقاعد التي خصصها القانون لها^(٢).

المطلب الثالث: تقييم منهج المشرع في تمثيل الاقليات

عادة ما يطعن في دستورية أي تنظيم قانوني يمنح الاقليات خصوصية بالتمثيل النيابي سواء كان ذلك عن طريق حجز المقاعد النيابية او بأي اسلوب اخر ، بالاستناد الى ان مثل هذا التنظيم يتعارض مع مبدئين هما مبدأ المساواة وهو مبدأ دستوري حاكم لكافة الانظمة القانونية بالدولة ، ومبدأ النائب يمثل الامة ككل وهو مبدأ اساسي في تطبيق النظام النيابي. ونعتقد بسلامة وصواب ذلك التوجه بحكم ان تمثيل الاقليات يرد كاستثناء على تلك المبادئ الا ان ذلك لا يعني عدم دستوريتها ، لان الدستورية تقدر في اطار النصوص الدستورية التي يستند اليها ذلك التنظيم سواء فيما تقتضيه تلك النصوص صراحة او فيما يعبر عنه مضمونها الذي يكشف عنه القضاء الدستوري عند تفسيرها. كما ان الدستورية لها ارتباط وثيق بالواقع وظروف المجتمع الذي تطبق فيه ، فالنص الدستوري ينبغي ان يحاكي الظروف الواقعية للمجتمع وبناءه الاجتماعي ومقومات الامن فيه ، وفي ضوء ذلك يعمل على رسم اطار قانوني عام لتنظيمها بحيث يمنح المشرع سلطة واسعة في تقدير الطريقة الانسب لتنظيمها ومراجعة تلك الطريقة بين فترة واخرى لضمان انسجامها مع تلك الظروف. والنظر في دستورية أي تنظيم قانوني يخص تمثيل الاقليات يفترض ان يقوم على اساس رؤية حقيقية عن واقع الاقليات ومدى تأثيرها على الامن المجتمعي ، وفيما اذا كان تمثيلها وسيلة فعالة لضمان استقرارها واستقرار النظام

(١) لقد نظم المشرع احكام استبدال اعضاء مجلس النواب بموجب قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل الا انه لم يتضمن ما يشير الى وضع الاقليات وكذلك الامر بالنسبة لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الذي تضمن جزء مهم من احكام استبدال الاعضاء.

(٢) ومما تجدر الاشارة اليه هو ما انطوى عليه قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ من الخلل والتكرار في تنظيم مسالة استبدال اعضاء مجلس النواب ، حيث نصت المادة (١٥/خامسا) على ان (اذا شغل اي مقعد في مجلس النواب يحل محله المرشح الحاز على اعلى الاصوات في الدائرة الانتخابية). ونعتقد ان وجود هذه الفقرة يجب ان يكون متكاملًا ومتلازمًا مع نص المادة (٤٥) من هذا القانون التي نظمت المسألة بشكل اوسع وادق ، وجاء فيها (يلتزم المرشح الفائز بالانتخابات البرلمانية بتأدية اليمين الدستوري خلال مدة اقصاها شهر من تاريخ الجلسة الأولى ، وبخلافه يكون البديل عنه الحاصل على اعلى الاصوات من المرشحين الخاسرين من قائمته في دائرته الانتخابية ، وفي حالة عدم تأدية اليمين من الفائز المرشح فديدا يكون البديل عنه اعلى الخاسرين في دائرته الانتخابية).

السياسي^(١). ونعتقد ان التقييم الحقيقي لوضع الاقليات في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ينتهي الى ان تمثيل الاقليات في مجلس النواب كان ضرورة واقعية لا مناص منها تبناه المشرع في ظل المفهوم الواسع للوحدة الوطنية الذي يحتم وجود مشاركة حقيقية للأقليات في بناء الدولة ، ويمكن اسناد هذا التقييم الى عدة براهين^(٢):

اولا: ان اغلب الاقليات في العراق التي حصلت على تمثيل خاص في مجلس النواب بعد عام ٢٠٠٣ ، تتوافر فيها مقومات الخصوصية التي تجعلها مؤهلة اجتماعيا وسياسيا للتمثيل ، فنجد ان اعداد نفوسها وانسجامها السياسي وخصوصية عقيدتها وعاداتها تؤهلها للتمثيل.

ثانيا: ان مرحلة التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد عام ٢٠٠٣ اقتضت الانفتاح والشفافية في بناء النظام السياسي الجديد والابتعاد عن فكرة الهيمنة والاستحواذ من خلال تمكين جميع مكوناته من الاشتراك في عملية البناء وصنع القرار.

ثالثا: ان الطبيعة التعددية للمجتمع العراقي التي اقر بها المشرع الدستوري في اكثر من مادة من مواد دستور ٢٠٠٥ افضت الى ايجاد انظمة قانونية تحفظ للأقليات مكانتها وحقوقها بشكل مميز الى جانب المكونات الاساسية في المجتمع.

رابعا: ان منح الاقليات تمثيلا خاص في العراق يعد احدى اهم مقومات امنه المجتمعي التي تتجسد في تلبية طموحات ابناء الاقليات في المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والامنية ، وجعلهم معولا للوحدة والبناء والتقدم وليس معولا للهدم والتفكك.

لكن يؤخذ على اسلوب المشرع في تمثيل الاقليات في مجلس النواب عدم وجود ضوابط صريحة وواضحة يمكن الاستناد اليها في تحديد الاقليات التي يمكن تمثيلها مستقبلا ، لكي لا يستغل ذلك في تحقيق مجاملات سياسية او يتم التوسع في التمثيل بشكل يتنافى والغايات الحقيقية من اعتماده الامر الذي يمكن ان يفتح المجال لأي مجموعة او فئة تشغل حيزا معيناً في المجتمع ان تطالب بـايجاد تمثيلا خاص بها في مجلس النواب اسوة بما حصلت عليه الاقليات المسماة في قانون الانتخابات. وهذا الامر غاية بالخطورة على امن المجتمع لان عدم حصول مثل تلك الفئات على مطالبها بالوسائل السلمية قد يدفعها الى استخدام وسائل غير سلمية تهدد استقرار المجتمع.

المبحث الثالث: تكريس فكرة المسؤولية في العمل النيابي

ان الدفاع عن المصالح العليا في المجتمع وحمايتها تعد اهم مسؤوليات اعضاء مجلس النواب والاحزاب السياسية المشتركة بالسلطة ، يمارسونها من خلال العمل المؤسسي للسلطة التشريعية التي حولها المشرع الدستوري الاختصاص الاصيل بالتشريع والاختصاص الرقابي. وهذا النوع من المسؤولية يجد اساسه في مضمون نص المادة (١٢) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ التي جاء فيها (يُشترط ان يقدم الكيان السياسي او المرشح برنامجهم الانتخابي مع الترشيح). إذ يمثل البرنامج الانتخابي

^(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٤٣/اتحادية/٢٠٢١) الذي يعد من انجح الاحكام التي اصدرتها المحكمة خلال مسيرتها القضائية ضمن منهجها الداعم للأقليات وضمان تمثيل عادل لها في مجلس النواب.

^(٢) وهذا ما انتهت اليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها ذي العدد (٤٣/اتحادية/٢٠٢١) والذي استعرضت فيه الى اهم الاسانيد التي يقوم عليها النظام القانوني لتمثيل الاقليات في العراق.

ميثاق العمل الذي يلتزم على اساسه الكيان السياسي والمرشح مع الناخبين خلال الدورة النيابية. وسنحاول التعرض لاهم الاطر القانونية التي تتجسد فيها فكرة المسؤولية في العمل النيابي ودورها في المحافظة على الامن المجتمعي.

المطلب الاول: مظاهر انحراف العمل النيابي

غالبا ما يشهد العمل النيابي اشكالا متعددة من الانحراف منها ما يتعلق بضعف الاداء او التدخل في عمل السلطات الاخرى خلافا لمبدأ الفصل بين السلطات او تغليب المصالح الفئوية والحزبية على ادائه ، وبما ان الانحراف عن المسار القانوني يوجب المسؤولية ، فوجدنا من المناسب تشخيص بعض مظاهر الانحراف وبيان علاقتها بالامن المجتمعي.

الفرع الاول: مظاهر انحراف العمل النيابي المتعلقة بالنائب

هناك مبدأ عام يحكم عملية التمثيل النيابي في الانظمة النيابية عامة ، وهو ان النائب يمثل الامة بأكملها ولا يمثل فقط دائرته الانتخابية ، فالنائب وان وصل الى قبة البرلمان بعدد محدد من اصوات الناخبين الا ان مسؤوليته القانونية والشرعية عن اعمال النيابة تكون امام جميع افراد الشعب ولكل جزء من اجزاء اقليم الدولة ، ويفترض عليه رعاية مصالحهم والعمل على تحقيقها من خلال الاختصاصات التي منحها القانون لهم كنواب او لهم بالمجموع كسلطة تشريعية^(١). ولا يخفى على احد ان الغاية من نشأة هذا المبدأ هو لضمان استقلال النائب في مواجهة ناخبيه ومعالجة حالة التبعية التي كان يعيشها النواب لدوائرهم الانتخابية في الحقب التاريخية الاولى لنشأة النظام الديمقراطي. فالنائب ليس اجبر او مأمور يمارس عمله لخدمة فئة معينة وانما يقوم بخدمة عامة سخر نفسه لها بإرادته الصريحة يتقاضى عنها امتيازات عالية ومركز اجتماعي متميز تفرض عليه الانصراف لأداء مهامه دون تأثير او تدخل من أي جهة همه فيها رعاية مصالح الجميع وحقوقهم^(٢). ويمكن الاستناد الى المؤشرات السلبية للعمل النيابي خلال الدورات النيابية السابقة لتشخيص حالة انحراف النواب عن مضمون هذا المبدأ حتى اصبح النائب بدلا من ان يمثل الامة ككل اضحى تمثيلة مقيدا بمجموعة من الاعتبارات الواقعية التي تأتي الإرادة الحزبية في مقدمتها وتتبعها في ذلك مصالح المكون والمنطقة الانتخابية للنائب وبعده العشائري^(٣). وازاحت مسألة ارضاء تلك الاعتبارات تمثل الغايات النهائية من وجود النائب في مجلس النواب لتعبر عن انحراف العمل النيابي عن مساره الديمقراطي مما يترتب عليه اختلال التوازن بين السلطات بحكم ما تشهده مجالات عمل السلطة التنفيذية والقضائية من تدخل النواب مستغلين صفاتهم الرسمية لتحقيق اغراض لا علاقة لها باختصاصاتهم الدستورية. وخطورة الانحراف تكمن في حرمان الامة من طموحاتها في البناء السليم للدولة وتبديد مقوماتها وخلق بيئة للتناحر والخلاف والتهاافت على المغامر بدلا من التعاون والتوازن والتعاوض في بناء الدولة. كما ان هذه الصورة من الانحراف

(١) د. محمد فهم درويش ، السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها ، (ط١) ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٦٤.

(٢) د. سمير داود سلمان ، مدى تمثيل النائب للناخبين في ظل النظام النيابي ، (ط١) ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص ٣٨.

(٣) وائل عبداللطيف ، اصول العمل النيابي _ البرلماني ، دار الرافدين للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠١٨ ، ص ٨٤.

لها انعكاسات جمة على تطبيق الامن والنظام في المجتمع كونها تؤدي الى تفاوت مناطقي وطبقي بين فئات الشعب ، ويفقد الافراد الشعور بالعدل والمساواة تجاه السلطة والادارة العليا بالمجتمع الذي يعظم الفجوة بين الشعب والسلطة ويشكل بذلك عاملا فعالا في زيادة حالات التظاهر والاضراب والاعتصام او اللجوء الى وسائل غير مشروعة في تحقيق مصالحهم.

الفرع الثاني: مظاهر انحراف العمل النيابي المتعلقة بالأحزاب السياسية

لا يمكن انكار طبيعة المصالح الحزبية التي تسعى من اجلها الاحزاب من خلال الاشتراك بالسلطة ، وهو امر طبيعي في عملية البناء الديمقراطي باعتبار ان الاحزاب هي ثمرة من ثمرات الديمقراطية واحدى اهم وسائل تطبيقه والمحافظة عليه^(١). الا ان القاعدة المفترضة في تلك المصالح هي ان تكون مشروعة وشرعيتها تقاس على ضوء انسجامها مع المصالح العليا للدولة ، فلا ضير ان تسعى الاحزاب الى الظفر بتشكيل الحكومة لكن يجب ان يكون القصد من ذلك هو تقديم افضل الخدمات للشعب ، وليس الاستئثار بالسلطة والهيمنة على مؤسسات الدولة والتحكم بمواردها. فالديمقراطية والمواطنة والحكم الرشيد والشعور بالانتماء للوطن ليست مسائل نظرية ، وانما هي قيم ومناهج ترتبط بالواقع تتحقق عندما يجد الافراد حكومة تمثلهم وتلبي مصالحهم يطمنون الى حاضرهم ومستقبلهم في ظلها ، وعندما يكون هناك مجلس نيابي يسعى الى رعاية مصالحهم ويحافظ عليها ويعمل بكل طاقته من اجل توفير مقومات العيش الكريم ، وعندما يشعر الافراد بوجود قضاء مستقل لا يحابي ولا يجامل يكون الحق غاية مجهوده والعدل مقتضى وجوده^(٢).

لذلك نرى ان الغاية من التمثيل النيابي هي ترسيخ مقومات الحكم الرشيد الذي يقوم على اساس المواطنة التي تتجسد فيها مضامين الوحدة الوطنية والانتماء الى الوطن بتجرد بعيدا عن فكرة المكونات والتمايز الحزبي والعشائري والمناطقي. وبما ان الاحزاب هي المعين لوصول اغلب النواب الى عضوية مجلس النواب ، فهذا يفرض عليها وعلى نوابها واجب تهذيب العمل الحزبي وفق مقتضيات مبدأ المواطنة وترشيد مؤسسات الحكم من اجل بناء مجتمع متماسك تسوده المساواة والتعاون والسلام. وما التمثيل النيابي والعمل الحزبي والاداء الحكومي الا وسائل قانونية وظيفتها الحفاظ على الامن المجتمعي ، ونأمل ممن يتصدى لها بذل ما بوسعهم من اجل تلبية مقوماته والحفاظ على بناءه ، وتعزيز كافة اشكال الحماية السياسية منها والقانونية والاقتصادية لضمان ديمومته ومنع الاخلال به.

المطلب الثاني: حدود المسؤولية عن العمل النيابي

ان مجلس النواب هو من المؤسسات الجماعية التي تؤدي وظائفها بشكل جماعي من قبل اعضاءها عن طريق التصويت واتخاذ القرارات بأغلبية معينة ، وتجلي ذلك في

(١) د. محمد ابراهيم الوكيل ، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية بين النظرية والتطبيق ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص٢٦.

(٢) شيماء علي سالم ، تكييف علاقة الناخبين بالنواب ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون _ جامعة كركوك ، ٢٠١٧ ، ص٤١٨

طبيعة الاختصاصات الدستورية المناطة بمجلس النواب التي جاءت بصيغة الاداء الجماعي. وسنحاول التعرض الى ماهية الجهات المسؤولة عن اعمالها وخطود مسؤوليتها عن ذلك.

الفرع الاول: حدود مسؤولية النائب عن العمل النيابي

يؤدي النائب واجباته ضمن هيئة جماعية يملك فيها حق التصويت على قراراتها بالإيجاب او السلب حسب ما يراه متفقاً مع قناعاته وتوجهاته ، ويتصل بذلك واجبه بالتحري وجمع المعلومات وعرض معاناة الافراد ومشاكلهم على مجلس النواب ولجانه المختصة^(١). وهذا يحملنا الى تساؤل مفاده هل ان مسؤولية النائب تجاه الشعب مسؤولية جماعية ام فردية؟ ونعتقد ان امعان النظر في مبادئ النظام النيابي مثل النائب يمثل الامة واستقلاله عن ناخبيه خلال فترة النيابة وحكم الاغلبية يحملنا الى القول بان النائب لا يسأل بشكل فردي عن عدم تحقيق مجلس النواب طموحات شعبه ، وانما هي مسؤولية جماعية يتحملها مجلس النواب والاغلبية السياسية المهيمنة على قراراته. كما ان مضمون التزام النائب تجاه الشعب هو التزام ببذل عناية المتمثلة بعناية الرجل الحريص المثابر المؤتمن التي تقتضي منه بذل ما بوسعه للقيام بواجباته التشريعية والرقابية ، اما الالتزام بتحقيق غاية فان مصاديقه لا تتلائم مع النائب كون الغايات تحدها الاغلبية وليس النائب بمفرده^(٢). لكن هذا لا يمنع من تعرض النائب الى جزاء عن ادائه لمهامه خلال فترة النيابة ، وهذا الجزاء قد يكون جماعي كحل البرلمان او اللجوء الى انتخابات مبكرة ، وقد يكون شخصي يتمثل في عدم التجديد لهم في الدورة النيابية اللاحقة من قبل ناخبيهم^(٣). وفي ضوء ما تقدم نرى ان الاعمال الفردية التي يقوم بها النائب لمصلحة ناخبيه في بعدهم الطائفي او الحزبي او العشائري لا تمت بصلة الى ادائه لمهامه التي حددها الدستور وما لفته على عاتقه اليمين الدستورية. وانصراف النائب الى تلبية طلبات ناخبيه الشخصية لدى السلطات العامة هو الزام نفسه بما لا يلزم وخضوع وتبعية للناخب ، وان ما عليه هو رعاية المصالح العامة للشعب وعرض المهام منها على مجلس النواب وايجاد الحلول والمعالجات من خلال وظائف مجلس النواب بالتشريع والرقابة. وعند مراجعة دور مجلس النواب للدورات النيابية السابقة نجده يمتاز بالضعف والركود والمجاملة على حساب المصالح العليا للشعب التي انعكست بشكل او اخر على الفرد والعائلة والمجتمع. وتسببت بتفاقم مشاكل اجتماعية على نحو خطير مثل الفقر والجهل

(١) افين خالد عبدالرحمن ، المركز القانوني لعضو البرلمان ، (ط١) ، المركز العربي للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص ٥٩ .
(٢) ويستفاد هذا المفهوم من عبارات اليمين الدستورية لأعضاء مجلس النواب الواردة بالمادة (٥٠) من دستور ٢٠٠٥ حيث جاء بها (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس قبل ان يبشر عمله بالصيغة الاتية "اقسم بالله العلي العظيم ان اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان واخلاص وان احافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه واسهر على سلامة ارضه وسمانه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وان اعلم على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما اقول شهيد).
(٣) مع ذلك ان هذا النوع من الجزاء لا يكون منصفا على الدوام كون التجديد من عدمه يخضع لتقدير شخصي من قبل الناخبين وفي كل الاحوال لا يتحقق التجديد الكلي للنواب وان حقق المجلس مستوى عال من النجاح خلال دورته النيابية في حين يجند لكثير من النواب وان كان المجلس فاشلا في ادائه مهامه. ينظر د. سمير داود سلمان ، مصدر سابق ، ص ٩٣ .

والفساد والبطالة التي هددت مقومات بناء المجتمع ، وافرزت اشكاليات خطيرة في سبيل تحقيق الامن المجتمعي والمحافظة عليه.

الفرع الثاني: حدود المسؤولية الحزبية عن العمل النيابي

تطمح الاحزاب من خلال الاشتراك بالانتخابات الوصول الى السلطة وادارة دفة الحكم ، وتبذل من اجل ذلك اموال طائلة وتستخدم كافة امكانياتها لتقدم رؤية متكاملة من البرامج في حملاتها الانتخابية التي تعد عهود عليها الالتزام بتحقيقها عند وصولها للسلطة ، وهذا يمثل اول مصادر مسؤولية الاحزاب عن اداء العمل النيابي^(١). في حين يشكل وجود اغلبية سياسية معينة تتولى ادارة الحكم وتحمل المسؤولية عن ذلك الصيغة الامثل للحكم في النظام النيابي كونه يسمح بتحديد الجهة السياسية المسؤولة عن ادارة الدولة ، وهذا مصدر اخر من مصادر المسؤولية الحزبية عن العمل النيابي. وفي كل الاحوال تتحمل الاحزاب الفائزة بالانتخابات مسؤولية مباشرة عن اداء السلطات العامة بشكل عام وعن اداء السلطة التشريعية بشكل خاص سواء شكلت تلك الاحزاب الاغلبية الحاكمة او المعارضة النيابية^(٢). ويبقى اهم شاغل لتلك الاحزاب اثناء الدورة النيابية هو كيفية زيادة شعبيتها لضمان فوزها في الدورة القادمة او على الاقل عدم التفريط بشعبيتها التي اوصلتها الى السلطة ، لذلك يكون افضل جزاء يمكن الحاقه بالاحزاب اذا ما اخلت بعهودها وواجباتها النيابية هو عدم التصويت لمرشحيها والبحث عن اختيارات اخرى بديلة عنها. وفي الوقت نفسه يمكن استخدام التصويت كمكافئة للاحزاب التي اذات وواجباتها على الوجه الامثل وتستحق التجديد والدعم لإكمال مسيرتها^(٣). ولعل تقرير مسؤولية الاحزاب عن اداء السلطات العامة وایقاع الجزاء المناسب عليها يتوقف على مستوى الوعي السياسي لدى الناخب ، واذا ما عرضنا ذلك على تجربتنا في العراق نجد ان مستوى العمل الحزبي ما زال دون المستوى من حيث التنظيم والغايات حتى اصبحت الاحزاب المشتركة بالسلطة عبارة عن مجاميع منظمة تعمل من اجل الاستحواذ على موارد الدولة والتشبث بالسلطة لأطول وقت ممكن دون اداء ما مطلوب منها او الايفاء ببرامجها الانتخابية. كما نجد ان الناخب عاجز عن تقرير مسؤولية تلك الاحزاب عن اداءها او محاسبتها بسبب تأثره بالانتماء الطائفي او العائدي او العشائري وتغليب مصالحه الشخصية على المصالح العامة ، الامر الذي خلق نظام سياسيا هشاً وضعيفا لم تنتج فيه فكرة الاغلبية ليشارك فيه جميع الفائزون بالحكم دون تحمل أي تبعات للمسؤولية عن ذلك.

(١) د. علي محمد الدباس ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية ، (ط١) ، المكتبة الوطنية ، الأردن ، ٢٠٠٨ ، ص٦٣.

(٢) د. احمد سعيفان ، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، (ط١) ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص١٢٧.

(٣) د. طه حميد العنبي ، حق الانتخاب بين النصوص الدستورية والقانونية والممارسة السياسية ، بحث منشور في مجلة الحقوق _ الجامعة المستنصرية ، مجلد ٣ ، العدد ١٠ ، ٢٠١٠ ، ص١٨.

الخاتمة

ان إتمام الفائدة من البحث واستكمال هيكلية العلمية يقتضي تقديم تصورات عن اهم ما تم الوصول اليه من الحقائق القانونية والكشف عنها ، وتقديم توصيات مناسبة للعمل وفق المسار الديمقراطي في ممارسة العمل النيابي وتحقيق العدالة للمحافظة على الامن المجتمعي.

الاستنتاجات:

اولا: ان العدالة تمثل القيمة الحقيقية لكل صور النظام الديمقراطي وبدونها يفقد النظام السياسي قيمته ومضمونه ، وان مقومات تطبيقها في ظل قوانين الانتخابات الصادرة بعد عام ٢٠٠٣ لم تزل محل نظر لعدم استلهاها متطلبات الواقع السياسي والاجتماعي. ثانيا: يعد التشريع الانتخابي المعين التشريعي الاساسي لتحقيق الامن المجتمعي والمحافظة عليه كون الغايات التي يهدف الي تحقيقها هذا التشريع تمثل مجموعة من الاسس التي ينطلق منها الامن المجتمعي ، فالعدالة في التمثيل والاشترار بالسلطة وتداولها السلمي واستقرار النظام السياسي وتفعيل مبدأ المسائلة السياسية تشكل عوامل اساسية في المحافظة على الامن المجتمعي.

ثالثا: ان التشريع الانتخابي وكفاءته تمثل جزء من مسؤولية المشرع في المحافظة الامن المجتمعي ، ومسؤولية المشرع عن ذلك لا تنحصر بهذا التشريع ولا تنتهي عنده كونه يملك سلطة تقديرية واسعة في ممارسة اختصاصه التشريعي ومراجعة التشريعات النافذة لتقويمها ومعالجة اوجه القصور التي تظهر عليها.

رابعا: ان الحقيقة الاهم التي يمكن استنباطها من هذا البحث ان التشريعات الانتخابية لم تزل قاصرة عن تحقيق الامن المجتمعي تجاه المسائل المتعلقة بالانتخابات وما يترتب عليها من نتائج ، ولعل النتيجة العملية التي نلمسها لذلك هو عدم القناعة بنتائج الانتخابات مما شكل عامل لدى غالبية الناخبين للعرزوف عن المشاركة او تعرض النظام السياسي الى ازمات سياسية متكررة تكاد تؤدي به الى الانهيار.

خامسا: ان العدالة المنشودة من التشريع الانتخابي مطعون بها لعدم امتثال المشرع لأحكام الدستور من حيث عدم الالتزام بمبدأ التمثيل النيابي القاضي بان يمثل كل مقعد بمائة الف نسمة مما يترتب عليه عدم تناسب عدد المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية مع عدد نفوسها الذي يشكل مخالفة صريحة لأحكام المادة (٤٩/اولا) من دستور ٢٠٠٥.

سادسا: ان تحقيق التمثيل العادل للأقليات يمثل احد اهم غايات التشريع الانتخابي ومتطلب اساسي للمحافظة على الامن المجتمعي ، وهذا ما اخذ به المشرع في قانون الانتخابات. الا ان ذلك لم يكن كافيا كون تمثيل الاقليات يجب ان يستند الى نظام قانوني متكامل يضمن تحديد الاقليات التي تستحق التمثيل في مجلس النواب ومنحها عدد من المقاعد يتناسب مع عدد نفوسها.

سابعا: ان النائب مؤتمن في اداء اعمال النيابة ولا يحق له تجاوز حدودها ، وان ما يشهده العمل النيابي من انحدار نحو الطائفة والمنطقة والعشيرة ما هو الا اخلالا من النواب بأداء اعمالهم الذي يمكن ان تترتب عليه اثار خطيرة على مظاهر الامن المجتمعي.

ثامنا: ان العمل السياسي المتمثل بسلوك الاحزاب السياسية والكتل النيابية يتطلب اعادة نظر وتهذيب كونه يتعارض في كثير من الاحوال مع مصالح الامة في الوحدة الوطنية والانسجام بين المكونات وبناء نظام سياسي قادر على تحقيق الرفاهية والاستقرار في المجتمع.

التوصيات:

اولا: ندعو المشرع والقوى السياسية المشاركة بالسلطة الى ترصين مبادئ العملية الانتخابية وترسيخها كقيم ومناهج عمل وثقافة لمنع الحياد عنها او تغييرها حسب المزاج السياسي واحاطتها بإطار عام من القيود والضوابط لترسيخ مفاهيم الوحدة والمواطنة والانتماء للوطن في العمل السياسي.

ثانيا: ان على المشرع ادراك اهمية التشريع الانتخابي وحجم المطامع السياسية المرافقة لعملية تشريعه ، وان ما تقرضه الضرورة من مراجعته عند كل دورة انتخابية لا تعني بالضرورة استبداله بنشريع جديد حيث يمكن الاكتفاء بمراجعة النصوص التي تحتاج الى تعديل فقط.

ثالثا: ان استقرار النظام السياسي وتثبيت مسار العمل الديمقراطي يحتاج الى مزيد من التشدد في تنظيم العمل الحزبي وخاصة فيما يتعلق في ادارتها وعلاقاتها وتمويلها بما يضمن تهذيب هذا العمل وفق متطلبات الوحدة الوطنية والامن المجتمعي.

رابعا: ان الوصول الى مرحلة الحكم الرشيد تقتضي تفعيل مبدأ المسؤولية عن العمل النيابي من قبل الناخبين وذلك بالزام المرشحين والاحزاب السياسية بتطبيق برامجهم الانتخابية ورعاية المصالح العليا للدولة وعدم التصويت لمن يخل بالتزامه.

خامسا: ندعو المشرع الى اعادة النظر بتحديد عدد مقاعد مجلس النواب بما يتوافق مع مبدأ التمثيل النيابي الذي نصت عليه المادة (٤٩/اولا) من دستور ٢٠٠٥ او تعديل نص هذه المادة بمضاعفة عدد ما يمثله المقعد النيابي من نفوس العراق اذا كان يرغب في تقليل عدد اعضاءه.

سادسا: نقترح على المشرع اعادة النظر بجدول تقسيم الدوائر الانتخابية باختيار الاسلوب الامثل الذي يحقق الالتئام الوطني ويضمن تخصيص عدد مناسب من المقاعد لكل دائرة بما يتوافق مع عدد نفوسها ومنع التقسيم العشوائي لها.

سابعا: ندعو المشرع الى اعتماد نظام قانوني اكثر تفصيلا فيما يتعلق بتمثيل الاقليات ، ومنحها تمثيلا يتناسب مع عدد نفوسها عبر دائرة انتخابية وطنية واحدة لكل اقلية لضمان تمثيل جميع افرادها على مستوى الدولة.

ثامنا: ندعو المشرع الى مراجعة النصوص المتعلقة باستبدال اعضاء مجلس النواب لغرض جمعها وتوحيدها في تشريع واحد وتضمينها ما يخص استبدال اعضاء مجلس النواب الممثلين للأقليات وفق حقوق الدستورية بالتمثيل.

المصادر:

أولاً: الكتب:

١. د. احمد سعيفان ، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، (ط١) ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٨.
٢. د. افين خالد عبدالرحمن ، المركز القانوني لعضو البرلمان ، (ط١) ، المركز العربي للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠١٧.
٣. د. داود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨.
٤. د. سمير داود سلمان ، مدى تمثيل النائب الناخبين في ظل النظام النيابي ، (ط١) ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤.
٥. د. صديق صديق حامد ، دور القوانين الانتخابية في الادارة السلمية للتعددية الاثنية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠١٣.
٦. د. عادل عبد الرحمن خليل ، مدى دستورية انظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة ومصر دراسة تحليلية مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥.
٧. د. عطا الله غشام ، قوانين الانتخاب بين التشريع والفقہ والاجتهاد ، مطبعة صادر للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٧.
٨. د. عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية والقانونية ، دار الجامعيين ، مصر ، ٢٠٠٢.
٩. د. علي محمد الدباس ، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية ، (ط١) ، المكتبة الوطنية ، الاردن ، ٢٠٠٨.
١٠. د. علي يوسف الشكري ، الوسيط في النظام الدستوري العراقي ، ط١ ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، بابل ، العراق ، ٢٠١٧.
١١. د. محمد ابراهيم الوكيل ، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية بين النظرية والتطبيق ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٥.
١٢. د. محمد حسن فتح الباب ، الحقوق السياسية للأقليات في الفقه الإسلامي والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
١٣. د. محمد فهد درويش ، السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها ، (ط١) ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
١٤. د. محمد محمود العجارمة ، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ، ضمانات استقلال المجالس التشريعية ، مؤسسة الخليج للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠.
١٥. وائل عبداللطيف ، اصول العمل النيابي _ البرلمان ، دار الرافدين للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠١٨.

ثانياً: الكتب المترجمة:

١. إيريك كيسلاسي ، الديمقراطية والمساواة ، ترجمة جهينة لاوند ، ط١ ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، ٢٠٠٦.
٢. ديفيد بيتهم وكيفن بويل ، مدخل الى الديمقراطية (الانتخابات الحرة العادلة) ، ط١ ، ترجمة غريب عوض مكتبة مؤمن قريش ، البحرين ، ٢٠٠٧.

ثالثاً: البحوث العلمية:

١. د. اسماعيل صعصاع غيدان ود. علاء عبدالمحسن العنزي وحيدر عزيز صالح ، الضمانات القانونية لعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٤ ، ٢٠٢١.
٢. راند شهاب احمد ، الحماية القانونية للأقليات في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون _ جامعة كربلاء ، السنة ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢.

٣. د. خالد سليمان ، مسيرة حقوق الاقليات الدينية في تركيا ، مركز الدراسات الدولية ، جامعة بغداد ، العدد ٣ ، ٢٠٠٧.
٤. سعد مظلوم عبدالله ، الضمانات القانونية لتقسيم الدوائر الانتخابية ، بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية ، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، العدد ١ ، السنة ١ ، ٢٠١٥.
٥. شيماء علي سالم ، تكييف علاقة الناخبين بالنواب ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون _ جامعة كركوك ، ٢٠١٧.
٦. د. طه حميد العنكي ، حق الانتخاب بين النصوص الدستورية والقانونية والممارسة السياسية ، بحث منشور في مجلة الحقوق _ الجامعة المستنصرية ، مجلد ٣ ، العدد ١٠ ، ٢٠١٠.
٧. د. عصام نعمة اسماعيل ، الميثاق الانتخابي اللبناني (صحة تمثيل الطوائف والتيارات السياسية) بحث مقدم في اعمال ندوة الجغرافية الانتخابية في لبنان ، منشورات منظمة السلم الاهلي في لبنان ، ٢٠٠٢.
٨. محمد سالم كريم ، الضوابط الدستورية لتحقيق مبدأ المساواة في ممارسة حق الترشيح ، بحث منشور مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١) ، العدد (٢٨) ، ٢٠١٦.
٩. محمود سامي ، تعديل الدوائر الانتخابية هل ضرورة سياسية أم ضرورة قانونية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد ١ ، السنة ٢٢ ، ١٩٩٨.
١٠. د. مها بهجت يونس واقبال عبدالله امين ، اثر مبدأ المراجعة الدورية على تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق _ جامعة النهدين ، المجلد (٢٣) ، العدد (٤) ، ٢٠٢١.
١١. د. مهدي صالح ، الانتخابات والهوية الوطنية ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم السياسية ، الجمعية العراقية للعلوم السياسية ، العدد ١ ، ٢٠٠٥.

رابعاً: الدساتير:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
٣. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٤. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٩.

خامساً: القوانين:

١. امر سلطة الائتلاف رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤.
٢. قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.
٣. قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.
٤. قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣.
٥. قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.